

## (العراق : خيار اللامركزية الإدارية أو الأقلمة)

عقد قسم الدراسات السياسية والاستراتيجية في بيت الحكمة ندوته الفكرية تحت عنوان (العراق : خيار اللامركزية الإدارية أو الأقلمة) يوم الأربعاء الموافق 2016/8/17 في الساعة العاشرة صباحاً على قاعة الندوات في بيت حضر عدد من الدبلوماسيين واساتذة الجامعات والباحثين في المراكز العلمية والأكاديميين وترأس الندوة الأستاذ الدكتور محمود علي الداود مشرف قسم الدراسات السياسية والاستراتيجية وقررها الباحث اقدم علاء عكاب وشارك كل من الاساتذه :-

1- أ.د. عامر حسن فياض – عميد كلية العلوم السياسية – جامعة النهريين .

2- أ.د. عبد السلام بغدادي – مركز الدراسات الدولية – جامعة بغداد .

3- د. زهير الحسني – عضو اللجنة المركزية لانضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية .

4- أ.م.د. خميس البدري – كلية العلوم السياسية – جامعة بغداد .

### وبعد مناقشات مستفيضة للبحوث المقدمة توصلت الندوة الى النتائج التالية :-

أتضح ، من خلال الدراسات المقدمة ، أنه مثلما للامركزية الإدارية مزايا وسجايا حميدة ، فإن لها من الرزايا والعيوب الكثير ! مما يجعل البعض يتخوف منها ، بل يتطير ، من أن تؤدي إلى نهايات لا تحمد عقبها ! ومن هذه النهايات ، تفكك وحدة الدولة وانفصام عراها ، أو تحولها من دولة بسيطة / وحادية (Simple or Unitary state) إلى دولة مركبة أو فدرالية (Federal or Compound State) في ظرف تكون فيه الدولة (البسيطة) المعنية غير مهيئة ، للانتقال إلى هذه المرحلة المركبة!

وتبدو هذه المخاوف مشروعة بنظر مناوئي الفدرالية ، إذا ما علمنا أن الغالبية المطلقة من الدول الفدرالية ، هي نتاج اتحاد أكثر من دولة (بسيطة) ، بمعنى أنها قامت على الوحدة والاتحاد ، ولم تنشأ من دولة بسيطة تحولت بفعل التفكك إلى دولة فدرالية .

1. إذن وكما تؤتي اللامركزية الإدارية أكلها ، وتطرح ثمارها الطيبة ، فإنها ينبغي أن تبقى على مسألة في غاية الأهمية والدقة ، وهي الحفاظ على وحدة الدولة وترابطها من جهة ، وتمايز أجزائها الجغرافية وحريتها من جهة أخرى. لأن الشرط الأساسي لنجاح اللامركزية الإدارية هو ارتباطها بمسألة الحرية . لذا فان أول ما ينبغي أن تهتم به المؤسسات المعنية باللامركزية ، هو

تطوير وتعزيز أشكال الديمقراطية (المحلية) التي تعد واحدة من أهم أسباب تطور اللامركزية ، وحرية الإدارة على المستوى المحلي .

وهذا الأمر يحفظ التوازن بين المساواة والحرية ، فإذا كان لنا أن نستخلص عبرة من مختلف التجارب التاريخية لوجدنا أن الإبداع الحقيقي للمجتمعات يبدو في إيجاد توازن دقيق بين المساواة (أمام القانون) ، والحرية (حرية الجماعات والعناصر والهيئات التي يتكون منها مجتمع دولة ما) . توازن يمنع التفتت والتشردم بل التحارب ؛ وهذه العبرة – التي قد تبدو للوهلة الأولى بسيطة أو ساذجة – تعبر عن الصراع الطويل والمرير أحيانا بين المساواة (الركن الأساسي في الديمقراطية) والحرية (الركن الأساسي في اللامركزية).

وإذا كانت الفضيلة – كما تقول الفلسفة الإغريقية العتيبة – (هي وسط بين إفراط وتفریط) ؛ فإن علينا كعراقيين أن لا نفرط في وحدة الدولة العراقية دائما وأبدا ، مهما كانت النوايا والمسوغات ؛ كما علينا في الوقت نفسه ، أن لا نضحى بديمقراطية الحكم وحرية المواطن تحت شعارات جوفاء ، لكن من دون أن نذهب فيهما حد التفریط بوحدة العراق وترابط أجزائه ، لأن دون ذلك – كما قالت العرب قديما – خرط القتاد ! والمعنى هنا خراب وحدة العراق وسلب حرية مواطنيه في آن واحد .

2. ويفترض لنجاح اللامركزية وتطور أدائها ، الاعتراف دستوريا وقانونيا بممارسة الصلاحيات المحلية ، في إطار من الحيز الجغرافي (المحافظة) ، وبما يكفل إدارة هذا الحيز ، وفق المعايير التي تحفظ وحدة الدولة من جهة ، وتمايز الحيز الجغرافي وخصوصيته من جهة أخرى.

3. ولضمان نجاح التطبيق اللامركزي ، ينبغي مراعاة التدرج ، وتجنب التسرع والنقلات الحادة ، لاسيما في مجال نقل الصلاحيات من الوزارات المركزية إلى الإدارات المحلية في المحافظات ، منعا لتضارب القوانين وتداخل الصلاحيات ، التي تنعكس سلبا على مصلحة المواطن (المحلي) وسبل الارتقاء بواقعه .

وللأسف فإن هذا ما حصل عندما صدر قانون التعديل الثاني رقم 19 لسنة 2013 على قانون المحافظات (العراقية) غير المنتظمة في إقليم ، رقم 21 لسنة 2008 ، حيث أثار لغطا واعتراضات كثيرة ، انتهت بتوجيه طعون كثيرة له ، مما سبب ارباكاً في تطبيق فقراته ... والسبب أو أحد الأسباب الرئيسة ، هو التسرع في نقل الصلاحيات من الحكومة المركزية في بغداد إلى الحكومات المحلية في المحافظات ، من دون تهيئة الظروف المناسبة .

4. إن الإدارة اللامركزية تحتاج إلى مؤسسات قوية ترمي إلى دعم الكفاءة والتماسك والمساءلة . عليه ينبغي الاهتمام أولا وأخيرا ببناء المؤسسات القوية ، وليس القادة الأقوياء . فكما يقول أحد المهمتين بالبلدان الناشئة والناهضة حديثا – أو ما يسمى بالعالم الثاني (الجديد) – (يأتي القادة الأقوياء إلى سدة الحكم دائما على حساب المؤسسات القوية).

ونحن نريد أن يحدث العكس ، فالمؤسسات الحقيقية تبقى ، والقادة يذهبون ؛ دون أن يعني ذلك الاستغناء عن مثل هؤلاء القادة ، لاسيما الصلحاء منهم ؛ لأن الإدارة اللامركزية ، بحاجة ماسة لتهيئة اطر قيادية محلية كفوءة ، تتحلى بالمهارة والمرونة والابتكار ، في مراحل اقتراح القرار وتنفيذه ومتابعته . وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا عن طريق التدريب والإعداد والدراسة المكثفة.

5. ينبغي أن يكون هناك وضوح في النصوص الدستورية المتعلقة بالمركزية واللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية (الفدرالية) ، لفك اي التباس وتحاشي أي غموض يعيق تفسير الدستور أو تطبيقه ، أو يفضي إلى تداخل القوانين . وهذا ما هو حاصل للأسف ، لدينا في العراق ، إذ خلط الدستور العراقي الدائم لعام 2005 بين اللامركزية الإدارية والفدرالية ، عندما وضع كثير من صلاحيات المحافظات مع الإقليم وأعطى للمحافظات كثير من صلاحيات الفدراليات ، بل أكثر من ذلك.

6. ينبغي عدم التفريط بالرقابة المركزية (التشريعية / القضائية / التنفيذية) ، على أعمال ونشاطات الإدارات أو الحكومات المحلية بمعنى احتفاظ السلطة الاتحادية أو المركزية بكل الوظائف السيادية كضمانة لوحدة الدولة ، وبالرقابة على عمل الوحدات الإدارية (المحافظات / الأفضية / النواحي / والمجالس المحلية كافة) فهذه الضمانات من شأنها أن تعزز الطبيعة الإدارية للامركزية كي لا يتحول هذا الشكل التنظيمي إلى أداة لتفتيت وحدة الدولة.

7. لإنجاح اللامركزية ، فإنه ينبغي توفير التمويل اللازم ، الذي يمكن الإدارات المحلية من القيام بالتزاماتها وتعهداتها ، فالتمويل بالنسبة للامركزية الإدارية ، هو عمودها الفقري الذي يتيح لها تنفيذ مشروعاتها وتحقيق أهدافها .

ولا ريب أن مصدر التمويل الأساسي يأتي من تخصيصات الميزانية العامة للدولة ، وفقا لعدد سكان المحافظة وحاجتها من الوظائف والتنمية المحلية وبالتالي فإنه إذا ما أريد للامركزية الديمومة والتطور فلا بد أن يكون المجهود الذي يبذل للحصول على المال مدروسا ، لا عفويا ولا موسميا . ولا ضير من إيجاد مصادر أخرى للتمويل بالتنسيق مع السلطة المركزية ، ومن ذلك تبرعات رجال المال والأعمال ، بصفتهم الفردية ، وعناوينهم المؤسسية في الشركات والمنظمات التي يعملون فيها ، وكذلك الحصول على الدعم الدولي من مؤسسات مثل منظمات الأمم المتحدة ، وغيرها من الهيئات الدولية الحكومية وغير الحكومية ، ولكن بشرط أن تكون عبر الحكومة الاتحادية أو المركزية ، وذلك حفاظا على وحدة القرار في الدولة ، ومنعا لأي خرق أجنبي للسيادة.

وهذا يعني ان تعزيز الموارد المحلية يتطلب خطة (متماسكة على الصعيد الوطني تؤدي إلى توسيع قاعدة الاقتصاد وخلق بيئة استثمارية على صعيد المحافظات ترتبط بالميزات التفاضلية لكل محافظة وإشراك مؤسسات الحكم المحلي في التخطيط للتنمية المحلية. في هذا

الإطار يشكل خلق البيئة الاستثمارية في المحافظات عاملا هاما لإعادة توزيع النشاطات الاقتصادية بشكل يخفف من حدة التمركز الحالي الذي يعتبر واحدا من المعوقات الحقيقية للتنمية المناطقية ، كما يجب ان تتبنى الدولة رؤية جديدة تتعلق بتكريس الشراكة بين القطاعين العام والخاص للقيام بمشاريع ذات بعد تنموي على المستويين الوطني والمناطقي).

8. خلق بيئة مؤاتية للتنمية المحلية (بيئة تمكينية) ، تتضمن مؤسسات نظامية وقوانين وسياسات عامة . بالإضافة إلى مؤسسات غير نظامية ، مثل القيم والمعايير والممارسات الاجتماعية التي تدعم التمكين والحكم وتوفير الخدمات على المستوى المحلي . ويبقى دور المواطنين (المحليين) في تقديم الدعم والمشاركة والمعلومات ، أمرا في غاية الأهمية، لدعم هذه البيئة من أجل إنجاز التجربة اللامركزية. كما أن على السلطات المحلية ، (إن تعمل على إشراك المواطنين ، وذلك عبر اللجان الرسمية ، وعبر اللقاءات الدورية ، وعبر تأطير الجمهور المعني بمشاريع التنمية في لجان متابعة وإشراف ومراقبة لهذه المشاريع. كما عليها أن تكون أكثر شفافية في نشر المعلومات وميزانياتها ومشاريعها ، وإشراك المواطنين في تحديد الحاجات وتحديد الأولويات عبر الاستفتاءات وعبر المسوحات الإحصائية . كما يقع عليها عبء العمل على إشراك الهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في المشاريع المحلية لتتلاقى المصالح وعدم تعارضها ، ولبناء الثقة بين السلطة المحلية وهيئات المجتمع المدني).

9. ولأجل إنجاز اللامركزية ، فإنه ينبغي العمل على :

أ. إعطاء مجالس المحافظات والأقضية صلاحيات ذات بعد اقتصادي ، وبالتالي تكريس اللامركزية الموسعة كأداة للتطوير والتنمية المناطقية .

ب. تخفيف التمركز الحاد للنشاطات الاقتصادية في العاصمة وضواحيها ، وتخفيف سطوة الاقتصاد الريعي الذي لا ينتج سوى الخدمات بدل السلع .

ت. إعطاء قطاعي الزراعة والصناعة أهميتهما على صعيد الناتج الوطني .

ث. معالجة التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين المناطق والجماعات الاثنية ، بما يحقق نوع من التوازن (الاجتماعي والاقتصادي) بين شرائح وفئات المجتمع ، لاسيما الذي يعاني من انقسام عمودي (إثني) أو أفقي (طبقي). كما هو حاصل في العراق ، وان كان انقسامه محدودا وليس مطلقا.

10. أخير نقول : إن نجاح الدولة ، سواء بشكلها (المركزي أو اللامركزي الإداري) (وهو موضوع هذه الدراسة) أو عدم التركيز الإداري) ، أو بشكلها المركب (الفدرالي / الاتحادي) ، يعتمد في أحد فقراته ، على تبني الحكم الصالح Good Governance أو الحكم الجيد ، أو الإدارة الرشيدة . والذي تم استخدامه من قبل الأمم المتحدة ، منذ عقدين من الزمن ، وهو يعني : ذلك الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد وقدرات المجتمع وتقديم الخدمات للمواطنين ، وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم ، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم . وهذا يعني ان الحكم الصالح ، هو (الحكم الديمقراطي الفعال) الذي يعتمد حسب البنك الدولي على مجموعة معايير ابرزها : التمثيل ، المشاركة ، المنافسة ، الشفافية ، المساواة

، والمحاسبة ؛ وعلى معايير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP المتمثلة بـ : المشاركة ، حكم القانون ، حسن الاستجابة ، المساواة وخاصة في تكافؤ الفرص والاندماج الاجتماعي ، التوافق ، الفعالية وحسن الاستجابة ، المحاسبة والرؤية الاستراتيجية .

وكذلك الأخذ بالحوكمة ومعايير الجودة كصيغة إدارية سياسية عامة ولا ريب أن مبادئ الحكم الصالح والإدارة الرشيدة (تسري على الدولة ، الناظم الأول لحياة الأفراد والمجموعات والمرجعية السياسية والقانونية والتشريعية لهم، وعلى القطاع الخاص ، مجال المبادرات الاقتصادية الحيوية ومستقطب التوظيفات البشرية والمادية الرئيس ، وعلى المجتمع المدني ، ملتقى التجارب المواطنة حيث تتلاقح المبادرات وأنشطة التجمعات المدنية وتمارس الحقوق والواجبات بمعناها الأعمق والأشمل)